也论军机处、内阁和专制皇权

——对传统说法之质疑，兼析奏折制之源起

高　翔

It has been considered in the historical circles that Emperor Yongzheng set up the Grand Council to weaken the power of the Cabinet,and strenghthened his own authority. The author disagrees with the notion that the Grand Counil conflicted with the Cabinet, and that the former's growth meant the latter's decline. The power of the Cabinet was not crippled after the Grand Council was set up · This paper also argues that the system of Memorializing the throne was not initiated by Emperor Kangki. It can be traced back to the tradition of the official discussion which emerged in the Shunzhi Reign.

在清史学界，存在着一种比较流行的传统说法，即雍正时设立军机处主要是为了通过削弱内阁以及议政王大臣会议的权力，以强化专制皇权；而军机处的设立也使“君权得到极大提高”，“专制主义中央集权发展到了一个空前阶段。”有人甚至说因“清世宗找到了军机处这一得心应手的工具，从而使高度的君主专制能在清朝长期维持。”本文拟根据有关材料，以阐述自己观点的方式对这一说法提出质疑，并试图对与军机处和专制皇权密切相关的奏折制的起源问题作一简要分析。至于妥当与否，尚祈方家指教。

一、雍正设立军机处主要是为了完善或方便皇帝独裁，而不是加强独裁权威

要清楚论述这一问题，有必要将军机处的设立置于康雍以来清朝政治与军事形势中去考察。

首先，军机处在清代政治中的出现具有较大的偶然性，它并不是雍正为强化皇权而采取的一项精心的政治举措，而是纯粹为了处理西北军务。赵翼云：“雍正年间，用兵西北两路，以内阁在太和门外，儤值者多，虑漏泄事机，始设军需房于隆宗门内，选内阁中书之谨密者入值缮写，后名军机处。”王昶也说：“雍正七年，青海军兴，始设军机房。”[①]对上述记叙，史学界基本上没有异议。不管军机处以后职能如何，但有一点是可据此确定的，那就是它的出现和雍正朝政治斗争，尤其是皇权之大小没有必然联系。庄吉发先生说：“世宗设立军需房的原因是为了用兵西北而密办军需，并非为了贯彻中央集权，削减议政王大臣的职权。就雍正年间而言，军机处的设立，与独裁政治的背景及发展，不宜过分强调。”笔者对这一观点深为赞同[②]。

其次，就雍正七、八年清朝政治形势而言，雍正也没有必要通过设立军机处来加强自己手中的权力，原因很简单，这个时期，雍正的统治已经非常巩固，已不需要采取特殊措施强化皇权。

对雍正来说，他最需要扩充皇权的时候，绝不是雍正七年或八年，而是雍正五年以前。当时，基于对雍正帝位合法性的怀疑，宗室、臣民对其统治一度采取不合作甚至反抗的态度，像允祀等人，抱必死之志，在政务中处处与雍正为难，“内廷之人，巧行贿赂，收服人心，家贫者阴与货财，好名者美言称奖，遍置耳目，以愚弄人，专欲待间成伊大志”[3]，而内外大小臣工同情甚至加入允祀集团者甚多，“在朝内外臣工入伊党者颇有其人”。二年十一月，雍正说：允祀“其从前罪过交宗人府议处者不止数十件，朕俱曲为宽宥，不过切为训戒，冀其改过自新，并未降职一级，罚俸一月，乃在廷诸臣为廉亲王（允祀）所愚，乃以朕为苛刻，为伊报屈，即朕屡降谕旨之时，观众人神色，未尝以廉亲王为非，惟舅舅隆科多、大将军年羹尧、大学士王顼龄、侍郎沈近思在朕前陈奏。一年以来，大小臣工因廉亲王贻累者甚多，乃甘心忍受，并不归怨廉亲王，而廉亲王恬然自安，全不知愧，又不念及国法，此党援之终不能解也。”[4]雍正统治一度因此陷于困境，他说：“自古为君难，至于朕躬，缵承大位，尤为难之难者”，“似此大清国皇帝做不得也，还要叫朕怎么样？”[5]正是这种险恶的政治环境迫使雍正不得不采取严猛统治以加强自己手中的权力，将以皇权为核心的专制统治推向前所未有的高度。

然而，到雍正七、八年时，清廷政治形势已与初年完全不同，是时主要的、或潜在的政治对手如允祀、年羹尧、隆科多等均被消灭，在皇权强化过程中，大小臣工日日耳闻“公诚”之训谕，眼见“悖逆”之败亡，身感“天威”之可惧，早已人人自危，从心理上屈服于雍正之权威，纷纷表示臣“止知有皇上之恩遇，皇上之封疆，此外非所知也”，“（臣）所瞻依依赖者，惟知有皇上，不知其他”。[6]在皇权取得对臣僚的绝对支配地位以后，雍正的统治开始出现宽缓迹象。五年，雍正面谕诸臣：“严者，细密之谓，苛刻不可以为严也”，明确指出，凡事从刻，“此与朕用中之心大相悖谬”[7]。六年，又指示臣下，“凡事不可深刻，详情酌理为之，过犹不及四字常存意中，欲速则不达，一切事徐徐次第为之”[8]。八年初，又降旨称自己“以前察吏严肃，不肯稍假姑容”，“无非察吏安民，惩贪劝善之意，并非苛刻以待臣工”，特以京师雨泽衍期，“将内外满汉文武大小官员，一应革职降级留任及罚俸停升之案，悉行宽免”，是年，还以“吏治渐以肃清”，特旨将从前亏空未清之案“查明释放。”[9]显然，在统治已经非常巩固，政策措施正在由严猛趋于宽缓的情况下，突然利用军机处强化皇权是违背常理的。

就君臣权力分配体制而言，在军机处设立以前，专制皇权早已臻于登峰造极，最能保障皇帝独裁权威的许多制度、措施如奏折制、秘密建储、严禁朋党、选用亲信参与决策等均已相继推行，清初，最能与皇权抗衡的议政王大臣会议在康熙三十六年康亲王杰书去世以后，一度变成了议政大臣会议，此后在清朝政治中不再发挥任何重大作用，君臣之间，早已“位势悬殊”。对清廷权力格局，迟到的军机处已经不能提出任何新的重要的实质性内容。在皇权强化过程中，以下两个现象值得充分重视：

一是奏折制的广泛推行。对奏折制之源起，笔者在本文“余论”中将作专门叙述，这里仅指出这样一个事实：清代，奏折制在皇权强化中所起的作用，比其他任何机构或制度都要重要，它从信息控制的角度，使皇帝之决策摆脱了异己力量的制约，成为真正的独裁者；它通过臣僚彼此间的相互稽察，分散其势力，防止臣僚结党与皇权抗衡。因此在很大程度上可以说奏折制是极端君主专制的同义语。尤其是雍正在继位初年，大幅度扩大奏折人范围，甚至一些知府、游击

等微末官员也可密折言事，皇帝对臣僚的监督、控制因而达到无以复加的程度，大小官僚不得不唯慎唯谨，处处恭顺小心。故清代，大凡对君主独裁心存异议者大多对奏折制横加挞伐，像乾隆初年，御史谢济世就上疏斥责雍正之治为“汉唐杂霸之治，而非二帝三王之治”，明确提出“密奏不可有”，“自后世有密奏之例，小人多以此谗害君子，首告者不知主名，被告者无由申诉，上下相忌，君臣相疑”，“请自今除军机外，皆用露章，不许密奏。”[10]即生动地反映了群臣对奏折制的畏惧和憎恶之情。

二是选拔亲信参与决策，处理政务。皇帝要有效行使自己的独裁权力，必须有一批咨询人员和秘书班子，这一方面能增加皇帝决策的合理程度，另一方面也能减轻皇帝事务性工作强度，而且从群臣中培养、选拔亲信也有利于加强臣僚的向心力。就这一做法之源起可以追溯到天聪时期的书房，康熙亲政后更经常使用。当时，侍郎熊赐履深受康熙信任，“有疑必问”，凡涉政治得失、民间疾苦、天人感应等重大事件，无不向其咨询[11]，到康熙十六年，又设南书房，选亲信汉官“供奉内庭，日侍左右”，制诰谕旨，“皆其拟进。”[12]雍正即位以后，继承了这一做法。像初年，雍正极为信任川陕总督年羹尧，大事小事无不向其通报，与其商酌，时吏部尚书朱轼也深获雍正信赖，“国家大政及进退人才”，必相询谋[13]，对张廷玉，雍正信任尤专，“内值趋承，无日不蒙召对，”十一年张廷玉回籍，雍正感叹道：“朕即位十一年，在廷近内大臣一日不曾相离者惟卿一人，义故君臣，情同契友”。[14]因此创设于雍正七年以“惟用亲信，不问出身”为重要特征的军机处，在很大程度上只能说是将这一政治传统制度化和规范化[15]。

考察军机处的职能也能说明同样的问题。光绪《钦定大清会典》对军机处职能作了明确规定，主要包括以下几方面：1，“掌书谕旨”；2，“议大政，谳大狱，得旨则与”；3，“军旅，则考其山川道里兵马钱粮之数，以备顾问”；4“文武官特简者，承旨则进其名单，差特简者亦如之；5，考试，“钦命者，预期以其上届之题缮单进谕”；6，“皇帝举巨典成宪，有旨考证，则书其事之本末进焉。”[16]从上述职能可以看出，“承旨”是军机处最显著的特点，它的使命不是赋予皇帝以专制权力，而是承认和服从这种权力，同时，它自身并不构成一个独立的权力系统，也不能自动参与清廷最高决策(非奉特旨，军机大臣既不能看奏折，也无权议大政)，对皇帝而言，它只是一个顾问应对的智囊机构，起草谕旨，管理机密档案的秘书班子而已，并无权力分配的特殊含义。故嘉庆七年，针对有人“请重军机大臣责成”，嘉庆云：若事必责之军机大臣，“则其权过重”，强调“我朝列圣相承，乾纲独缆”，“用人行政，令出惟行，大权从无旁落。”[17]

当然也须指出，军机处的出现确实标志着清代君主独裁政体的完善，它使专制皇帝有了一个比较固定的智囊集团和秘书班子，由此建立了一套与之相适应的比较严格的保密制度和行政制度，大大方便了皇帝“综核庶务”，行使独裁权力，也有效地提高了官僚政府的行政效率和应变能力，所有这一切正是它一旦出现即深受亲睐，且在清代能长期存在最主要的原因。然而，军机处出现以后，清朝的政府——内阁在最高统治机构中又扮演着什么样的角色？内阁和军机处之间到底是什么样的关系？或谓“雍正以后，承旨寄信有军机处，内阁宰辅名存而已”[18]，事实果真如此？要分析这个问题，有必要首先探讨军机处设立以前内阁与皇权之关系。

二、清初的内阁不同于晚明，它和皇权不存在根本性的利害冲突，也无力与皇权相抗衡

开始于明初的内阁制最初本是为适应皇帝行使独裁权力而设立的。洪武年间，朱元璋废除

丞相制后，以机务繁重，故“仿宋制，置华盖殿、武英殿、文渊阁、东阁诸大学士”“特侍左右，备顾问”，为以后的内阁奠定了初步基础[19]。然而到明中叶以后，因皇帝昏庸无能，内阁权力日渐加重，进而出现严嵩、张居正等“权相”，更为严重的是，权臣与权阉相勾结，以至朝政大坏，清人云：“批答，宰相事也，前明中叶，司礼太监实主之，阁臣潜与交通，则共操厥柄，于是爵禄废置，生杀予夺之权，移在幸门，而威福非由上出也，”这种情形显然是朱元璋始料不及的[20]。

清初的内阁和晚明内阁在本质上存在着众多差异，其中最主要一点是：作为中原传统政治制度之象征，清初内阁是在皇权与满洲议政势力的斗争中被逐渐引入和完善的，其根本任务是协助皇帝摆脱满洲议政传统对皇权的制约，建立以专制皇权为核心的官僚政治体制。崇德元年仿明内阁体制建立的内三院（其权力甚微，尚不可与真正意义上的内阁相提并论），其基本目的就是通过任用文臣谋士以减少皇帝在决策上对议政王大臣会议的依赖，当时，内三院集中了不少深受皇帝倚重的文臣，如范文程、刚林等，确有才华者，虽系降将，也被网罗其中。像洪承畴，于崇德七年降清，不久即入内院佐理机务，旋任秘书院大学士。而内三院的出现，也推动着清朝政权的封建化，使其“渐就中国之制”。[21]值得一提的是，在皇帝与保守满洲贵族的权力斗争中，内阁，尤其是汉族阁僚往往是皇权的坚定支持者。像鳌拜当政时，国史院大学士苏纳海因拒不党附，反对圈换土地而被处死；国史院大学士巴泰因不附和，康熙六年，鳌拜罗织苏克萨哈罪名，“集众定谳，虑巴泰有异议，弗使与闻。”[22]当时，宏文院侍读（后迁秘书院侍读学士）熊赐履是最引人注目的人物。六年，他针对鳌拜专擅这一现实，上著名的《万言疏》，列数朝廷存在的种种弊端，指责鳌拜“但知趋目前尺寸之利以便其私，而不知无穷之弊已潜滋暗伏于其中”，七年，又上《清除积习销隐忧疏》，该疏开篇就用了“皇上聪明天澶，而朝纲独断”这一极富激励性的词句，然后纵论时政，要求康熙采取措施，按儒家学术建立起新的政治体系。这两道奏疏均遭到鳌拜的强烈责难，但却给年轻的康熙帝留下了深刻印象，一年不到，鳌拜集团就被清除[23]。内阁在清初政治斗争中的这种立场，一方面由其产生之文化背景，特别是其成员的文化素养所决定，另一方面，也与它在清初权力斗争中的自身利益有关，在一些内阁成员看来，如果皇帝权力加大，清廷决策和管理规范化，内阁作为政府的职能就会加强，权力必然因此而增加。然而，历史的实际并非完全如此。

和晚明情形不同，清初内阁从一开始就在权力上受着极为严格的制约（赵翼所谓清初“机务出纳悉关内阁”并不符合历史事实），其大学士从来没有享有晚明大学士那种特殊权力。崇德时，议政权大，“诸王大臣合议既定，虽至尊无如之何”，在制度上主要负责办理文书事务的内三院在决策中更没有太多的发言权。[24]入关后，在一部分推崇汉制的官僚推动下，清廷将内三院变为行政管理部门（顺治十五年改内三院为内阁），其权力有所加强，但仍未能成为权力中枢。像顺治时，大学士陈明夏权势略张，即为议政大臣宁完我所参，结果陈明夏以“结党奸宄”、“窃弄事权”等罪名被绞杀[25]。当时，内阁不得参与机密，重要章奏、密本或奏折均直接送大皇帝，无旨，内阁不得与闻（关于这一事实，请参阅本文第四部分）。降至鳌拜当政时，诸辅臣矫诏将内阁改为内三院，在制度上大幅度恢复关外时的作法，其权力进一步被削弱。[26]康熙亲政以后，清廷权力体制有所变化，议政王大臣会议权力日渐衰微，而康熙鉴明末权臣及鳌拜专权的历史教训，却将朝廷主要权力牢牢控制在自己手中，并未在权力分配上给内阁以特殊好处。用他自己的话说就是“天下大权当统于一”，“今天下大小事务皆朕一人亲理，无可旁贷，若将要务分任于人则断不可行。”明确表示，宰相只是“佐君理事之人”，身为皇帝，自己“岂肯以大权授人？”[27]当时，大小臣工能否参与机密，主要取决于是否系皇帝亲信，而不在于是不是大学士。像大学士明

珠在康熙中叶被人视为权臣，其实，其权力十分有限，曾屡伺于康熙亲信高士奇之门，向其"访问消息"(高其时不过六品微官)，又尝求翰林院掌院学士李光地在皇帝面前予以"照应"[28]。二十六年，有人控告明珠及其亲信余国柱卖官，康熙问："何无人参?"奏曰："谁不怕死！"康熙怒道："有我，若等势重于四辅臣乎？我欲去之，则尽去之，有何怕?"旋将二人革职。据载：余国柱闻被参，"震惧已不能行，近阁不过数步，扶石拦一步步移始能至阁。"乾隆也认为，明珠虽"柄用有年"，但就其权势，绝不可与明代严嵩、温体仁辈"窃弄威权"相提并论，即所谓"我国家立纲陈纪，朝宁肃清，从无有肖小奸壬，如前代之得以怙权干政。"[29]雍正继位后，皇帝更提出要代行大学士之事。元年，雍正降旨："国家政治，皆皇考所遗，朕年尚壮，尔等大学士应为之事，尚可勉力代理，尔等安乐怡养，心力无耗，得以延年益寿，是亦朕之惠也。"[30]到雍正五、六年间，进而表示将代为处理部院一些事务，即"(部院事务)倘不能办理，应将事件呈送朕前，朕代诸臣办理。"[31]如果将这种情形和当时奏折制的广泛推行结合，即可发现，是时，皇权已经登峰造极，内阁已没有多少权力可以剥夺，如要剥夺，就是剥夺其协助皇帝处理日常政务的权力，而这显然不符合专制皇帝的根本利益，也不利官僚政体的正常运行。总之，清初的内阁，不但其出现本身适应于加强皇权之需要，而且作为一个政府机构，它一直没有成为权力核心，皇权对内阁一直保持着绝对优势地位，二者之间并不存在根本性的矛盾冲突，这一点，一些善于观察的清人早有觉察，如吴振棫就说：清初"内阁大学士沿明制主票拟，然一一皆秉上裁，大学士无权也。"[32]根据这一事实，是很难得出设立军机处是为了削弱内阁权力这一结论的。

三、军机处设立以后，清廷决策规范化，内阁大学士能比较固定地参与机密，清廷权力分配出现微妙变化

要探讨军机处设立以后内阁地位之变化，有必要对当时清政府的结构作一简要分析。

和近代许多学者的看法不同，清代，不少人将军机处视为内阁的分支，并不认为二者在建置上是相互对立的两个机构。如赵翼就说："军机处本内阁之分局"，光绪也说："军机处为行政总汇，雍正年间，本由内阁分设"，就连大肆攻击后世军机处剥夺了内阁权力的龚自珍也承认：雍正时，"军机处为内阁之分支，内阁非军机处之附庸也。"[33]笔者认为上述观点应当引起重视。从表面上看，清代的军机处"大小无专官"，但事实上，在人员选用上，仍遵循着一个基本规律或制度，那就是其主要成员多以内阁阁僚充当。

首先，大学士在军机处起着主导作用。在军机处设立的最初几年(雍正七、八、九年)，除怡亲王允祥外，所有军机大臣都由大学士担任(类似情况在以后也曾出现，如嘉庆元年，七名军机大臣中四名大学士，嘉庆十五年，四名军机大臣中三名大学士)，尽管雍正十年以后，大学士在军机处中所占名额增减不定，但有一点是明确的：军机大臣中的"领班"，即所谓"首席"、"首揆"、"首枢"须由大学士担任，"军机大臣兼用满汉大员，无定额，以大学士领班。"[34]就制度而言，军机处内部成员互不统属，均只对皇帝负责，但事实上，由于入值之大学士不是受皇帝特殊信重者，就系资深位尊，颇负时望之人，故在军机处中具有较大影响力，如雍正末乾隆初的鄂尔泰、张廷玉，乾隆中期的于敏中即系典型，因而史称军机处"自亲王以下，其领袖者必大学士，唐、元三公尚不及也。"[35]

其次，内阁成员是军机处办事班子——军机章京的基本组成部分。从雍正到道光末的一百年间，任满洲军机章京者，前后共 339 人，由内阁入值者 76 人，几乎占总人数的 1/4，远较其他

部院为多;汉军机章京289人,由内阁入值者多达153人,占总人数的一半强。值得注意的是,在嘉庆四年二月以前,汉军机章京绝大部分由内阁中书充当,四年正月,嘉庆帝谕曰:"军机处为机密要地,向来行走章京未定额数,俱由军机大臣挑补,并不带领引见,因思各衙门各旗官员笔帖式、骁骑校、护军校等微员,无不由引见补授,军机章京职事较重,岂有转不带领引见之理?嗣后满汉章京各定为六员,交军机大臣带领引见,候朕简用。"此后,内阁垄断汉军机章京的局面方有所改变。[36]

正由于军机处和内阁在人事上存在着如此密切的联系,所以从一开始,人们就将它视为内阁的分局,而不认为它是一个完全独立的新机构,即军机处"内中堂办事处也。"[37]

在军机处设立以后,清廷权力结构出现了一些新的特征,那就是大学士获得了比较固定地参与最高决策的权力。如前所述,军机处设立以前,大学士往往有"宰辅"之名,而无其实,军机处设立后,清廷决策规范化,作为政府长官的大学士在军机处一直起着领导作用,而能入值军机处的大学士则被称为所谓的"真宰相"。事实也是如此。因为能入值军机处的大学士大多系皇帝特殊信重之人,他们既为行政首长,又得参与机密,不少人还兼管部务,其权力和地位较顺康时期的大学士自然不可同日而语。像雍正末大学士鄂尔泰以宰相自居,权炎甚炽,奉迎者甚众,所到处"巡抚以下,走千里拜谒,虔若天人",而鄂尔泰也"门庭洞开,宾客车马麻集,漏尽乃已。"[38]在这种情况下,如果专制皇帝不能真正做到"躬亲庶政",失于懈惰,朝廷中就极有可能出现臣权侵犯皇权的现象。如用人之权本为皇帝专政,臣僚不得专擅,可到乾隆中后期,大学士于敏中却能窃弄事权,"所援引或数年至卿贰",以至"凡词林文士无不奔竞其门。"[39]降至乾隆晚年,大学士和珅权倾一时,内外臣工畏惧和珅,"缄口结舌",对其种种违法行为置若罔闻。及嘉庆即位,一些臣僚如伊江阿、吴省钦、吴省兰等人对和珅仍趋承迎合,不知有皇帝,"惟知有和珅一人。"[40]可见,军机处本身并不能防止权臣的出现,清末有人所谓"自设军机处,名臣贤相不胜指屈,类皆小心敬慎,奉公守法;其弊,不过有庸臣,断不至有权臣,……军机处虽为政府,其权属于君;若内阁,则权属于臣"纯系不谙史实的偏颇之辞[41]。

军机处设立以后,清廷权力分配比以前规范,也更加明朗,下面是清廷权力分配示意图:

皇　帝

(综揽庶务,乾纲独断)

军机处:大学士任"首枢"	内阁:"首辅"必入军机处
(掌书谕旨,综军国之要)	(处理日常行政事务,掌票拟)

因军机处地处内廷,顾问应对,掌管机要,且内阁"首辅"也董其事,故和内阁比起来,它毫无疑问在权力分配上占有优势地位,即军国大政"无不综汇",就是内阁、翰林院"撰拟有弗当",也由军机处审定。然而内阁作为中央政府处理日常事务的地位,并没有因此而受到动摇(这些事务包括典礼、恭拟制诰、勾到、进本、票拟、拟谥号等)。遇到一些重大事务,皇帝仍向内阁咨询。如大学士史贻直未入军机处,然在统一新疆战争中,乾隆每每与其商议,史载"公(史贻直)在政府,时从容承召对,移晷乃出,而公谨慎周详,虽子弟不得与闻。"[42]票拟仍是内阁主要职任之一,它关涉到官僚处分、大案定刑等要务,是其权力所在。乾隆年间,一些官僚为显示自己敬慎小心,常常"以折代本",将本来可以用题本奏请之事改用奏折,直接送达皇帝,而皇帝却以事关"体制",仍坚持日常事务使用题本,对擅自"以折代本"者予以申饬,以保证内阁作为政府能正常行使自己的权力。如乾隆八年谕曰:"各省折奏事件,有事关人命发交部议者,该部仍具本

题覆[43]。"十五年又谕："各省督抚参劾不职属员，或请革职休致，或请降补改教，皆地方公务，并非应行密办之事，理当缮本具题，方合体制。近来督抚有先具折奏闻，声明另疏题参者，尚属可行，而亦竟有折奏代具题者，究于体制未协，所有折奏之准泰等，已传旨申饬，著通行各省督抚，凡遇此等参奏，概用题本，以昭慎重。"[44]正因为如此，军机处设立以后，需要票拟的题本总数仍有增无减。像乾隆初年，内阁需要票拟之题本每年二千余，到三十年以后，"一岁之中，部本几六千余道，三倍于初年也。"需要说明的是：由于内阁"首辅"以及入值军机处的大学士将主要精力放在军机处，"常日值禁廷以待召见"，这就影响到了内阁工作的正常进行。尤其是乾隆十二年以后，定大学士为满汉各二人，其中一般有两人甚至三人入值军机处（像乾隆十四年、二十七年，四名大学士中，三人入值军机处，仅史贻直一人留阁办事，而十四年史贻直还兼理工部事务。类似情况还很多），这就使大学士对内阁事务的管理力不从心，侍读逐渐承担起票拟责任。时人记载说："雍正四年，始设侍读二员，助相臣勘本，于后相臣多入军机，始以此批奏付侍读，其有疑难事，侍读率以请命，苟无难焉，相臣押署而已。"因事务繁巨，到乾隆时，又增设协办数员，"渐增至五六人之多"，然董其事者仍感劳苦，"凌晨而起，日昃而返"，"其事如蚕丝牛毛，非一端所能尽。"[45]时入阁协办批本的程晋芳感慨说："旁观者谓密勿重务咸由军机，内阁秉成例而行，如邮传耳。乌知国家大政内自九卿以下，外而督抚藩臬，凡诸兵农礼乐刑赏之事，胥由是出纳焉，可不谓至重欤？"[46]诚然，这种情形一方面反映了清朝官僚政治之繁复，但更重要的，它充分说明军机处设立后，内阁并没有像后世某些史家所描述的那样成为"闲曹"、"冗员"，作为清廷最高行政管理机构，它仍处理着大量繁重的日常事务，而这显然是军机处所不能也无法取代的。

四、余论：作为加强皇权重要工具的奏折制源于关外奏议传统

论及清代的军机处，自然不能不涉及到奏折制问题，因为协助皇帝处理奏折是其主要职能之一。甚至在一些学者看来，正是军机处使奏折制强化皇权的功能得到了充分发挥。其实，这是一种误解。历史的实际是：军机处在清代能长期存在，在很大程度上得益于奏折制的广泛推行，因为奏折制使皇帝独裁权力空前扩大，需其亲自处理的事务不断增加，以至不得不设专门助手以相协理。而就奏折制的源起，一般认为它系康熙之创举，即清圣祖"因鉴于传统的本章制度积习相沿，臣工进言，非壅则泄，下情不能上达，为欲周知施政得失、地方利弊及民情风俗等，于是命文武大员于露章题本之外，另准缮折具奏，直达御前，机密简便。"[47]但笔者认为，奏折制至晚在顺治年间即已初步形成，就其肇始，则可追溯到关外，为当时特殊政治环境之产物。

根据有关材料，奏折制并非源于清朝对明代本章制度的因革损益，而是基于关外的奏议传统。天命和天聪年间，随着后金政权的逐步完善，尤其是汉族知识分子的加入，逐渐出现了以书面形式向汗（或皇帝）提出建议，报告情况的现象，这是清朝最早的奏议。入关前臣工奏议尽管在款式上略有仿效明朝奏本之嫌，但无论是文风、用辞和内容都大相径庭，而且都是直接送达皇帝，书房则是出纳章奏之所，故时人有将书房比作"南朝之通政司"者。[48]书房具有一定的保密制度，文书章奏有专人保管，旁人不得乱动[49]，天聪六年十一月，蓝旗总兵马光远更提出设立六科以为皇帝耳目，"凡有上传下奏事情"，"不许互相推诿，不许参差泄露"，对奏议的机密性提出新的要求。[50]特别引人注目的是：这个时期，无论是文馆还是内三院，对臣工递交的奏议均无

票拟之权。我们知道，票拟是内阁最主要的职能，因此，不能将关外内三院和以后的内阁等同起来。事实上，入关以前，相当部分的奏议是由入值文馆或内三院的所谓的书房秀才们撰写的，这是他们为皇帝出谋画策的一种方式，他们当然不可能自己票拟自己的奏议，何况，他们的主要任务是整理文书以及顾问应对，而不是处理政务，当然，如皇帝有令，他们不仅会对一些奏议予以翻译、编辑和抄录，而且可能还会对部分奏议涉及到的一些问题提出自己的意见或建议（以奏议或口头的形式），不过，这和票拟毕竟不可相提并论。

对清人来说，入关前臣工奏议直达皇帝，无需票拟是一个非常重要的政治传统，它直接促成了后世奏折制的形成。顺治元年清军入关，清朝政权由统治东北一隅的地方政权转变为治理全国的中央政府，事务繁巨，在一批汉族官僚推动下，一度扩大内三院的权限，使其成为享有票拟之权的内阁，但言官本章却"是与不是必须封进听旨定夺"，阁臣无权过问[31]。不久，多尔衮发现明制不利于皇权的加强，遂以"陈奏本章，照故明例，殊觉迟误"为由，规定部院疏章可以"径诣宫门陈奏"，参劾章奏，由都察院奏闻，"其有与各部无涉或条陈政事，或外国机密，或奇特谋略，此等本章，俱赴内院转奏。"[32]这实际上等于部分恢复了关外奏议不经票拟的传统。顺治十年，清廷对进本制度做出改革，规定"今后凡 机密及参劾本章，俱著实封进奏，"[33]这就剥夺了内三院对重要本章的票拟权，直接促成了奏折制度的产生。顺治十三年六月，清廷为进本一事又专门颁发上谕：

"十三年谕：向来科道及在京满汉各官奏折俱先送内院，今后悉照部例，径诣宫门陈奏，其外省所送通政司题本及在京各官本章，仍照旧送通政司转送内院。"[34]

这道上谕最值得重视的是：它将题本和奏折明确区别开来，并首次使用了"奏折"一词。然而部院本章、奏折直达皇帝，无疑大大加重了皇帝的劳动强度，使其不堪重负，故十七年五月，顺治对进本制度再作调整，规定"各衙门及科道各官本章俱著于每日午时进奏候朕披览，次日发下拟旨，以便详阅批发"，表面上似乎扩大了内阁对本章（不是奏折或密本）的票拟权，但实际因章奏皇帝已经看过，早已横意见于胸中，因此是时内阁票拟和晚明大不相同，不是阁臣根据自己的见解提出处理方案，而是揣摩旨意撰写上谕，不敢丝毫专擅，在某种程度上可以说其作用和以后的军机处有相似之处，（许多时候是皇帝在场的情况下进行所谓的"票拟"）连顺治也承认"尔等（大学士）职司票拟，一应章奏有成规者，尔等不过照例拟旨，凡有改正者，皆朕亲裁，未能俾尔等各出所见佐朕不逮"，"是皆朕不能委任大臣之咎，尔等俱未获尽展才猷。"[35]与此同时，顺治却又进一步扩大了自己先看本章的范围，规定："其通政司所封各项本章，向来先送内阁译进，今后著该衙门自行封进，朕览过后发译。"部分密本亦由通政司转奏，顺治令其"不拘时封进。"[36]由此可见，顺治时期清廷通过对进本制度的改革，皇权已经非常强化，这时的奏折制虽不如康雍之时完善（没有明确规定奏折及奏折人范围，也没有明确的保密制度），但奏折的一个最基本的特点已经形成，那就是：重要疏章不经内阁，直达皇帝，这显然是对关外奏议制的损益，它从决策程序的角度保证了皇帝对重大事务的独断地位（当然，一些奏折和本章在皇帝阅看以后交内阁、部院等有关部门处理则是清朝历代通行之惯例），与此同时，清廷又根据入关后统治全国的现实需要，将日常事务交内阁办理，以保证官僚政治的正常运行。因此，就奏折制的起源和推行而言，开始于雍正朝的军机处并无特别重要的意义。

综上所述：清代的军机处和内阁并不是两个相互对立的权力系统，二者在权力分配上不存在此消彼涨的对应关系，而是在维护皇帝独裁权威，完善独裁体制原则指导下进行的政务分工，当然，新的分工体制反过来也微妙地改变着清廷内部复杂的权力关系。而奏折制源于关外

政治传统的事实则告诉人们：清代专制皇权的强化并非仅仅是汉族儒家文化作用的结果，尤其不是军机处这样一个简单的办事班子所能办到的。应该看到，清朝政府是以满洲贵族为主体的政治实体，如果这一政权本身不存在有利于皇权进一步加强的因素，单纯儒家学说也不可能造就出“乾纲独断”的独裁局面。事实上，在入关前的满洲传统政治中早已存在着大量有助于强化皇权的内在因素，例如：满族重视主奴差别，严格尊卑贵贱，强调笃诚事上等在实际政治生活中都极易转化为忠君敬上的政治教义。热衷于强化皇权的雍正帝对此知之甚悉，故他反复强调“我满洲人等纯一笃实忠孝廉节之行”远胜于“汉人之文艺、蒙古之经典。”[33]而对皇帝独裁至关重要的奏折制不过是基于关外政治传统的一种能动工具罢了。

---

①赵翼《檐曝杂记》卷1、王昶《军机处题名记》。

②庄吉发《清代奏折制度》第67页。

③《上谕内阁》二年八月二十二日。

④中国第一历史档案馆藏《雍正起居注》二年十月、十一月，胶片13、14。

⑤《雍正起居注》二年闰四月，胶片13；《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第12册第922页。

⑥《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第4册第565页、第6册第155页。

⑦《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第8册第898—904页。

⑧《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第13册第944页。

⑨《雍正起居注》八年四月，胶片23；《乾隆实录》卷299。

⑩《国朝名臣言行录》卷13，谢济世。

⑪《康熙起居注》第1册第60—85页。

⑫参阅《康熙实录》卷89、昭梿《啸亭杂录》卷1。

⑬《碑传集》卷22朱轼墓志铭。

⑭张廷玉《澄怀园主人自定年谱》卷3。

⑮参阅吴振棫《养吉斋丛录》卷4。

⑯光绪《钦定大清会典》卷3“办理军机处”。

⑰《嘉庆实录》卷94。

⑱《清史稿》卷94。

⑲《明史》卷27。

⑳《皇朝经世文编》卷14“治体”。

㉑《清入关前史料选辑》第2辑第82页。

㉒《满洲名臣传》卷10巴泰、卷8苏纳海、卷5鳌拜。

㉓熊赐履《经义斋集》卷1“奏疏”。

㉔参阅谈迁《北游录》。

㉕《顺治实录》卷82。

㉖《满洲名臣传》卷5鳌拜。

㉗《康熙实录》卷75、284，《康熙起居注》第3册第2370页。

㉘《檐曝杂记》卷2“高士奇”，《榕村谱录合考》卷上。

㉙参见李光地《榕村语录续集》卷14《本朝时事》、《清史列传》卷8《明珠》。

㉚《上谕内阁》元年十一月初九日。

㉛《雍正起居注》五年六月，胶片17。

㉜《养吉斋丛录》卷23，《满洲名臣传》卷14。

㉝《檐曝杂记》卷2、光绪《上谕档》三十二年九月二十日。

㉞梁章钜《枢垣记略》卷 13。
㉟《清史稿》卷 34《大学士年表一》。
㊱数字主要据《枢垣记略》并参照有关资料统计。上谕见《枢垣记略》卷 13。
㊲叶凤毛《内阁小志》。
㊳《碑传集》卷 22 鄂尔泰行略。
㊴《素余堂集》載衢亨跋语，管韫山《韫山堂集》墓表。
㊵中国第一历史档案馆藏《嘉庆起居注》四年正月，胶片 94。
㊶中国第一历史档案馆编《清末筹备立宪 档案史料》第二编《官制》。
㊷《碑传集》卷 14 史贻直墓表。
㊸㊾光绪《钦定大清会典事例》卷 13《内阁》，亦见《顺治实录》卷 102。
㊹《乾隆实录》卷 364。
㊺㊻《皇朝经世文编》卷 14"治体"。
㊼庄吉发《清代奏折制度》第 3、4 页。
㊽《天聪朝臣工奏议》"王文奎条陈时宜奏"。
㊾《天聪朝臣工奏议》"李栖凤请示书房事宜"。
㊿《天聪朝臣工奏议》"马光远敬献愚忠奏"。
(51)参阅《多尔衮摄政日记》。
(52)《顺治实录》卷 15。
(53)《钦定大清会典事例》卷 13。
(55)《顺治实录》卷 136。
(56)《顺治实录》卷 135。
(57)《雍正实录》卷 22。